FRC 4! 32421
32421
Fisc
FRC
25659

OPINION

DE THIBAUDEAU,

REPRÉSENTANT DU PEUPLE,

SUR

LE JURY CONSTITUTIONNEL,

Prononcée dans la séance du 24 thermidor;

IMPRIMÉE PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

TÉMOINS des maux sans nombre qu'a versés sur la France la confusion de tous les pouvoirs, nous cherchons les moyens les plus capables de les maintenir tous dans les bornes qui leur sont prescrites par la constitution que vous avez décrétée. C'est dans cette intention qu'on vous a proposé le jury constitutionnel. On ne lui déléguoit d'abord que la mission spéciale de

THE NEWBERRY
LIBRARY

prononcer sur les plaintes en inconstitution qui seroient portées contre les actes de la législature : cette institution faisoit partie d'un plan que vous n'avez pas cru devoir adopter. Son auteur a depuis essayé de rendre le jury applicable à la nouvelle constitution, et il propose de lui attribuer deux autres fonctions extrêmement importantes, le droit d'indiquer les réformes constitutionnelles qu'il jugera utiles, et celui de faire grace.

C'est dans cet état que le travail présenté par Sieyes à la Convention, a été communiqué à la commission des onze, qui, après l'avoir examiné, a adopté le jury constitutionnel, et ne lui attribue que la fonction de statuer sur les actes contraires à la constitution.

Comme cette institution, malgré les suffrages qu'elle a réunis en sa faveur, me paroît contraire au but que l'on se propose, et nuisible aux intérêts de mon pays, je crois devoir vous soumettre mes réflexions. J'entre sur-le-champ en matière.

Il n'y a que la séparation des pouvoirs, et leur indépendance, qui constituent la liberté. Cette vérité est trop généralement reconnue, pour avoir besoin d'être démontrée ici.

Il n'y a rien de plus facile que de jeter sur le papier de brillantes conceptions sur cette partie importante de l'organisation sociale, et de tracer de beaux plans en théorie ; mais comme il est de la nature des pouvoirs, puisque ce sont des hommes qui les exercent, de tendre sans cesse à passer leurs limites et à s'agrandir, on voit presque toujours dans la pratique les garanties, en apparence les plus fortes, rester impuissantes, et les corps institués garans, acquérir une influence prépondérante sur ceux qu'ils sont chargés de défendre.

Tous les publicistes ont bien senti que c'étoit là le problème le plus difficile à résoudre en politique. Si on examine le résultat de leurs recherches, on verra qu'ils ont trouvé deux sortes de moyens de contenir les pou-

voirs ; les uns qui leur sont extérieurs, les autres qui leur sont inhérens.

Parmi les premiers, on peut classer l'appel au peuple, des censeurs, ou tout autre corps établi pour juger les infractions à la constitution.

Le peuple étant la seule source de toute autorité légitime, et sa volonté seule pouvant établir la charte constitutionnelle, il paroîtroit plus conforme aux principes de recourir à lui pour juger les usurpations réciproques des pouvoirs et les atteintes portées à la constitution.

Mais on sait combien il seroit dangereux, ou au moins illusoire, de soumettre des questions constitutionnelles à la discussion et au jugement d'une grande nation. Ce sont des épreuves qu'on ne tente pas souvent sans compromettre l'ordre social et la tranquillité publique. Les discussions politiques font naître les diversités d'opinions, et ouvrent la plus vaste carrière à toutes les passions. Dans cet état de choses, le meilleur gouvernement ne peut jamais acquérir ce degré de stabilité, et ce caractère imposant et respectable que le temps seul peut lui imprimer, et je ne conseillerai de recourir à cette mesure, que lorsqu'il y aura une nation de philosophes, aussi impossible, dit un auteur, que la race philosophique des rois de Platon.

Voyons maintenant si un corps placé au-dessus des pouvoirs publics pour examiner leurs actes, comme on le propose, est capable de garantir leur indépendance et l'intégrité de la constitution.

Et je me fais sur-le-champ cette question : Si le jury constitutionnel, dont les fonctions seront déterminées par la constitution, en passe les limites, qu'est-ce qui réprimera son usurpation ? Je vous avoue que j'ai beau chercher une réponse, je n'en trouve point de satisfaisante.

Si on ne peut pas contester, comme je le crois, la

possibilité de cette usurpation, l'institution devient au moins inutile ; la constitution reste encore sans garantie. On résout la difficulté quant aux deux conseils qui forment le corps législatif ; mais elle reste toute entière pour le jury constitutionnel, ou, pour mieux dire, on ne fait que reculer la difficulté d'un degré de plus.

Si on trouvoit, pour former le jury, des hommes sans passions, sans préjugés, étrangers à tous les partis, je rejeterois encore cette institution ; car, dans ce cas là même, on pourroit s'en passer ; il n'y auroit qu'à charger ces hommes de l'exercice des pouvoirs, qui n'auroient plus besoin alors de surveillans.

Si, comme on y est forcé par la nécessité, on ne peut composer le jury que d'hommes aussi susceptibles de toutes les passions que les membres des deux conseils et du directoire, je serai fondé à demander qu'on donne aussi des surveillans à ce jury, et cette surveillance graduelle s'étendroit à l'infini.

Ainsi, chez un peuple des Indes, la croyance vulgaire est, dit-on, que le monde est porté par un éléphant, et cet éléphant par une tortue ; mais quand on vient à demander sur quoi repose la tortue, adieu l'érudition.

Cette image est parfaitement applicable à l'objet que nous traitons. La garantie de la République est dans la division des pouvoirs et dans une bonne organisation ; la garantie des pouvoirs est dans le jury constitutionnel : mais quand on demande où est la garantie du jury pour lui-même, et celle des pouvoirs contre ses usurpations, on ne sait plus que répondre.

La bonté des résultats, en politique comme en mécanique, est en raison inverse de la multiplicité des ressorts qu'on emploie ; car, plus il y a de corps opposés ou d'agens entassés les uns sur les autres, plus il y a de chances pour l'usurpation, la confusion des pouvoirs, les partis et les déchiremens.

Examinons en effet le jeu de ce jury constitutionnel, autant qu'il est possible toutefois de le présumer.

Le conseil des cinq cents a seul le droit de proposer les lois; c'est dans ce corps que réside exclusivement le principe du mouvement et de l'action du corps législatif. S'il fait une proposition attentatoire à la constitution, le conseil des anciens est là pour la rejeter : le jury constitutionnel est donc inutile.

Le conseil des anciens ne peut délibérer que sur une proposition du conseil des cinq cents; il ne peut que l'adopter ou la rejeter, dire *oui* ou *non*. On ne voit point encore ici l'utilité du jury constitutionnel.

Dans cette action des deux conseils, qui peut se plaindre devant le jury ? le conseil des cinq cents ? Il ne peut jamais en avoir de prétexte, encore moins de motif, puisque le conseil des anciens a un véto absolu. Le conseil des anciens pourroit-il se plaindre en inconstitution d'une proposition du conseil des cinq cents? Non, puisqu'il a le droit de la rejeter.

Ainsi, les deux conseils ont en eux-mêmes, dans leurs attributs, les moyens de prévenir les tentatives lentes et progressives qu'ils pourroient faire pour étendre leur pouvoir, et par conséquent pour attenter à la constitution, et ce sont les seules qu'on puisse penser à prévenir; car, si l'on suppose que les deux conseils feront des entreprises ouvertes contre la constitution; que l'un d'eux, par exemple, s'attribuera seul le pouvoir législatif, je n'ai plus rien à répondre, parce que l'Etat est alors dans une convulsion, et que les pouvoirs sont dans un état de guerre dont le jury constitutionnel ou tout tout autre moyen moral et conciliateur ne pourroit arrêter le cours et prévenir les effets violens. Les physiciens sont bien parvenus à fixer la foudre; mais les politiques cherchent encore et chercheront long-temps, sans doute, à diriger et à fixer les orages qui se forment au sein des sociétés, et y portent le trouble, la destruction et la mort. La raison en est que la nature

a des règles invariables, qu'elle ne trompe jamais celui qui a surpris son secret ; mais les passions des hommes, modifiées à l'infini, ne fournissent jamais à l'observateur le plus constant, que des conjectures incertaines.

Dans le plan de Sieyes, le directoire exécutif est privé du droit de réclamation auprès du jury constitutionnel, et cependant ce seroit lui qui en auroit le plus grand besoin.

Dans le plan de la commission, le directoire exécutif peut réclamer en inconstitution ; mais que fera-t-il de ce droit? Il ne l'exercera que dans le cas où les deux conseils se seroient accordés pour violer un article de la constitution. Outre que je regarde cette connivence comme presqu'impossible dans l'organisation que vous avez adoptée pour le corps législatif, comme je le démontrerai, croit-on que, dans ce cas, le jury constitutionnel, réduit à un rôle très-passif, auroit assez de puissance pour réprimer cette violation et assez de force pour donner gain de cause au directoire? Croit-on que les deux conseils, réunis par le même intérêt, ne l'emporteroient pas dans la balance ? Ils persévéreroient avec d'autant plus d'opiniâtreté dans leur résolution, que leur amour propre et leur orgueil seroient irrités par la résistance du jury et par le triomphe du directoire ; et comme le corps législatif sera toujours la première et la plus puissante des autorités, il auroit pour lui l'opinion publique ; si elle lui paroissoit contraire, il la braveroit ou la corrompiroit par ces grands mots qui, prononcés par des orateurs véhémens dans les deux conseils, produiroient un effet magique sur la multitude, la *nécessité des circonstances*, les *trahisons*, le *salut du peuple et sa volonté*.

Alors, au lieu d'une garantie, vous auriez institué un ordre de choses perpétuellement convulsif, et la liberté périroit dans des agitations sans cesse renaissantes.

Espère-t-on d'ailleurs que le jury resteroit impartial

dans ces luttes des pouvoirs ? Ne seroit-il pas nécessairement entraîné vers l'un d'eux par la corruption, les intrigues et la séduction dont il seroit environné, ou par ses propres passions ?

Comme il ne pourroit agir spontanément, n'auroit-il pas un intérêt puissant à avoir cette intelligence avec un des pouvoirs, pour s'assurer toujours une partie plaignante, un plaideur, et augmenter sa puissance en entretenant ainsi son activité ? Alors ne pourroit-il pas affoiblir l'autorité des autres pouvoirs, suspendre leur action, et modifier à son gré la constitution ? Car, je prie qu'on saisisse cette observation, il n'y a point de loi qui, de près ou de loin, ne tienne à la constitution. Les juges s'ennuient de ne pas juger, et l'établissement d'un tribunal permanent entretient l'envie de plaider, et augmente le nombre des procès.

Le plaideur est d'ailleurs tout trouvé dans le plan de la commission, c'est le directoire à qui on donne un délai de cinq jours pour réclamer contre les actes du corps législatif. N'est-ce pas là évidemment un droit suspensif qu'on accorde au pouvoir exécutif ? Si telle est l'intention des auteurs de ce plan, il vaut mieux le dire franchement, et discuter ce point important ; n'est-ce pas aussi un droit de sanction qu'on attribue au jury constitutionnel ? N'est-ce pas dénaturer toute votre constitution, et transporter par le fait, dans ce jury, les fonctions que vous avez voulu attribuer au conseil des anciens, qui dès-lors devient une institution inutile, ou plutôt une entrave ?

Dans le système de Sieyes, c'est bien pis encore : chaque citoyen pouvant se pourvoir en inconstitution, le jury constitutionnel pourra très-facilement connoître de tous les actes du corps législatif ; et ainsi s'évanouit cette foible barrière qu'on avoit cru mettre à son ambition, en lui interdisant de prononcer spontanément.

Sieyes introduit encore une sorte de pétitionnaires qui m'effraie bien plus que tous les autres ; c'est la minorité

des conseils qu'il admet à se plaindre devant le jury, des actes de la majorité; c'est la première fois peut-être que l'on a proposé d'établir une institution aussi contraire aux principes, aussi favorable aux factions, aussi destructive de l'ordre social; elle ne pourroit convenir qu'à un peuple chez lequel il seroit convenu que c'est la minorité qui a toujours raison et qui doit faire la loi.

Je ne suivrai point dans tous leurs détails les diverses organisations du jury constitutionnel qui vous sont proposées par Sieyes et par la commission; il ne s'agit d'abord ici que du principe; car, s'il étoit question de discuter les attributions du jury, je démontrerois facilement, je crois, que ce pouvoir monstrueux seroit tout dans l'État; et qu'en voulant donner un gardien aux pouvoirs publics, on leur donneroit un maître qui les enchaîneroit pour les garder plus facilement.

J'observerai cependant que, lorsqu'on semble tant redouter, et avec raison, la permanence du pouvoir constituant, qui seroit la permanence de l'anarchie, on l'établit dans le fait; car le jury constitutionnel doit s'occuper *habituellement* des vues qui lui paroîtront propres à perfectionner la constitution. Il doit présenter tous les dix ans, au corps législatif, le résultat de ses travaux sur cet objet; on l'envoie ensuite à l'examen des assemblées primaires, auxquelles, par respect pour la souveraineté du peuple, on ne laisse que le droit de délibérer par *oui* et *non*. Si la majorité des assemblées primaires dit *oui*, le pouvoir constituant est délégué par ce seul fait au conseil des anciens, qui doit statuer sur les propositions du jury, sans pouvoir les amender. Outre les semences de troubles, de division et de désorganisation que renferme tout système qui met tous les jours la constitution en révision provisoire, celui-ci fait réellement du jury constitutionnel le pouvoir constituant; l'intervention des assemblées primaires, bien circonscrites, est illusoire, et celle du conseil des anciens une formalité dérisoire, puisqu'il ne peut pas discuter.

On trouve dans la constitution de Pensylvanie une

institution qui a beaucoup de ressemblance avec le jury constitutionnel qui vous est proposé.

Le peuple nomme, tous les sept ans, *un conseil de censeurs;* le devoir de ce conseil est d'examiner si la constitution a été conservée dans toutes ses parties, sans la moindre atteinte, et si les corps chargés de la puissance législatrice et exécutrice ont rempli leurs fonctions comme gardiens du peuple, ou s'ils ont exercé d'autres ou plus grands droits que ceux qui leur sont donnés par la constitution. Il recommande au corps législatif l'abrogation des lois qui lui paroissent avoir été faites dans des principes opposés à la constitution : il a le pouvoir de convoquer une convention pour corriger ou modifier la constitution. La session du conseil des censeurs dure un an.

Ce conseil fut convoqué en 1783, et il résulta de son examen que la constitution avoit été violée assez souvent par le pouvoir législatif et par le pouvoir exécutif. Ainsi, l'expectative d'une censure publique, exercée par un corps aussi puissant, aussi respectable en apparence, ne put prévenir ces violations. On dira que cette censure étoit placée à une trop grande distance; mais si le jury est permanent, comme dans les projets soumis à la discussion, l'acte du corps législatif contre lequel il y aura réclamation, sera environné des circonstances et des passions qui l'auront produit, et la décision du jury constitutionnel sera nécessairement influencée par ces circonstances et par les mêmes passions.

On a remarqué que plusieurs de ceux qui avoient le plus d'influence dans le conseil des censeurs de Pensylvanie, avoient été à la tête des partis antérieurement existant dans l'Etat. Pendant toute sa session, le conseil fut divisé, et l'esprit de parti présida plus à ses décisions que le respect pour la constitution, sur-tout lorsqu'il eut à prononcer sur les bornes respectives des pouvoirs. Ses décisions ne changèrent rien aux usages fondés sur les interprétations législatives, et la législature alors existante refusa de les reconnoître.

Cet exemple prouve, à la vérité, l'existence du mal qu'on veut prévenir dans notre constitution ; mais celle de Pensylvanie, qui avoit consacré l'unité du corps législatif, n'avoit pas les mêmes garanties intérieures, et cet exemple prouve aussi l'impuissance du remède qu'on vous propose.

C'est donc courir après une perfection chimérique que de vouloir donner des gardiens à une constitution, et des surveillans aux pouvoirs constitués supérieurs. Les gardiens les plus sûrs et les plus naturels de toute constitution, sont les corps dépositaires des pouvoirs, ensuite tous les citoyens. Ces corps défendent la constitution en défendant les prérogatives et les droits qu'elle leur attribue.

Ainsi, pour prévenir la confusion ou l'usurpation des pouvoirs, il faut donner à ceux qui les exercent des moyens tellement suffisans pour résister aux tentatives dirigées contre eux, qu'ils soient forcés a se respecter mutuellement par le sentiment de leur force et de leur dignité. Il faut que, dans l'organisation du gouvernement, chacune de ses parties soit établie et posée de manière à retenir toutes les autres dans leur place ; il faut, pour ainsi dire, opposer l'ambition à l'ambition, et que l'intérêt personnel des fonctionnaires les attache au maintien des droits constitutionnels de leur place ; la corruption des hommes en fait malheureusement une nécessité.

On appellera cela, si l'on veut, *de l'équilibre*, et par conséquent la pierre philosophale en politique ; mais le système du *concours* des pouvoirs, présenté par Sieyes comme une nouveauté, n'est pas autre chose, et ce n'est pas la peine de discuter pour des mots ; car, si le concours résulte de la bonne volonté de ceux qui gouvernent, comme le mot pris dans son acception semble l'indiquer, ce concours n'est qu'une illusion ; car, suivant Sieyes lui-même, une loi dont l'exécution ou l'observance n'est fondée que sur la bonne volonté, est comme une maison dont les planches reposeroient

sur les épaules de ceux qui l'habitent. Il est inutile de dire ce qui doit arriver tôt ou tard. Si le concours résulte au contraire de l'organisation matérielle du gouvernement, comme je soutiens que cela doit être dans une bonne constitution, nous sommes d'accord ; alors peu m'importe qu'on appelle cela *équilibre* ou *concours*, puisque quelque nom qu'on lui donne, la chose est la même.

Le grand problême à résoudre est donc de mettre le gouvernement en état de régler la conduite des gouvernés, et de le forcer à régler la sienne par lui-même; et sans ces agens extérieurs, qui ne sont qu'une preuve de l'impuissance des hommes pour atteindre à la perfection, il y a plusieurs moyens d'y parvenir.

1°. La division du corps législatif en deux parties, qui aient des qualités et des principes d'action différens;

2°. L'établissement de certains rapports entre le pouvoir exécutif et la section du corps législatif, présumée la plus intéressée au maintien de l'ordre, qui la disposeroient à soutenir les droits du premier sans abandonner la défense des droits du corps dont elle fait partie;

3°. La participation du pouvoir exécutif dans la formation de la loi;

4°. Le vœu national, l'opinion publique.

La constitution que vous avez décrétée contient les plus sûrs et les moins dangereux de ces moyens.

On attache aujourd'hui trop peu d'importance à la division du corps législatif ; ceux qui, dans l'assemblée constituante, vouloient affermir la monarchie, regardoient qu'il n'y avoit que cette division qui pût la garantir ; je la considère aussi comme la seule garantie raisonnable et possible d'une constitution républicaine, de toute constitution : c'est elle qui empêchera les erreurs, la précipitation et l'enthousiasme auxquelles *une* assem-

blée est entraînée par l'impression subite d'un discours éloquent ou d'événemens souvent préparés ; c'est elle qui atténuera l'esprit de faction, qui préservera des funestes effets de la paresse, de l'irréflexion et de la terreur ; c'est elle qui mettra un terme à la mobilité de la législation, cette source malheureusement trop féconde des maux qui affligent la patrie.

Je vois dans cette institution l'indépendance des pouvoirs et la sauve-garde de la liberté, lorsque les deux parties du corps législatif, sans avoir des intérêts opposés, sont dans une position qui ne leur permet pas de s'animer des mêmes passions, et qui empêche que les mêmes circonstances ne puissent les égarer toutes les deux en même temps.

Or, c'est ce qui se rencontre dans le projet de la commission des onze ; les deux conseils ont bien le même intérêt, mais ils ont des différences, telles que l'âge, le nombre, la dénomination, les fonctions ; ainsi ils ne sont pas susceptibles de recevoir constamment la même impression.

J'ai toujours pensé que le conseil des anciens seroit, par ses attributs, le gardien, le conservateur de la constitution, le défenseur de la prérogative du pouvoir exécutif, et cette idée a constamment dirigé la commission des onze dans son travail. Nous avons toujours regardé le conseil des anciens comme une barrière naturelle et nécessaire qui réprimerait, par sa seule présence ou par le développement de sa puissance, la fougue du conseil des cinq cents, et qui garantirait le directoire exécutif des atteintes qui lui seroient portées ; et afin que le conseil des anciens, tout en garantissant le directoire, ne pût le dominer ou l'asservir, nous avons confié au conseil des cinq cents l'initiative de l'accusation.

Voilà comment tout se lie, tout se tient et se balance dans le travail de la commission. Je persiste à

dire que c'est dans cette organisation même que se trouve toute garantie ; et il est sensible que, si l'on veut placer un jury constitutionnel sur cet édifice, on en détruit l'harmonie, l'intention et l'effet, et on court les risques de l'écraser sous le poids d'une machine qui ne lui a point été adaptée, d'une pièce de rapport qui ne fait point partie de son ensemble.

Quoiqu'il ne soit point dans mes principes de faire participer le pouvoir exécutif à la formation de la loi, j'aimerois beaucoup mieux lui donner une influence de cette espèce, et mettre ainsi dans lui-même sa garantie, que de la faire dépendre d'une volonté étrangère : mais je le crois suffisamment garanti par la division du corps législatif, et par l'influence que doit lui donner cet article qui lui accorde le droit *de proposer en tout temps des mesures aux deux conseils, et de les inviter à prendre un objet en considération.*

On trouvera peut-être étonnant que je ne paroisse stipuler ici que pour le pouvoir exécutif ; c'est que je crains beaucoup plus pour lui que pour tout autre, car son mandat est limité à l'exécution des lois ; et n'y ayant point dans notre code politique de définition exacte et convenue de la *loi*, le corps législatif a des pouvoirs illimités, et peut appeler loi toutes ses volontés.

La plus forte garantie de la constitution est, suivant moi, dans le vœu national. Malheur au peuple que ses législateurs ne regarderoient pas comme le plus solide appui de sa constitution et de ses lois. La République et la liberté ne seroient que de vains mots dans un pays où on ne compteroit plus, pour contenir les ambitions individuelles, sur ce frein puissant chez les peuples libres, l'opinion publique. Si la constitution est acceptée par la nation française, si elle y trouve ce qu'elle a droit d'attendre d'un gouvernement, la paix et le bonheur, la République est à jamais fondée, tous les bras s'armeront pour sa défense, et la cons-

tution deviendra l'objet du respect et de l'attachement de tous les citoyens.

Je demande la question préalable sur tout projet de jury constitutionnel.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor, l'an III.